

在治理改革中走向民主：浙江溫嶺 鄉鎮人大參與式預算之個案研究*

徐 斯 儉

(中央研究院政治學研究所籌備處助理研究員)

吳 建 忠

(國立臺灣師範大學政治學研究所博士候選人)

摘 要

中國近年來有許多新興的公共治理經驗，其中最有民主意涵且受到最多國內外關注的，厥為浙江省台州市溫嶺的「參與式預算」改革。本文擬藉此案例的研究，來回答一個更大的問題，即在中國目前的環境下，具民主意涵的治理改革是否及如何可能？什麼是其出現的條件，其維持的動力又可能來自何方？

本文引用了三種制度論（歷史制度論、社會學制度論、及理性選擇制度論）來觀察 X 鎮的案例。本文發現，三種制度論都可以被用來解釋制度創發後的現象。譬如，參與式預算的制度創發後產生了利益的博弈，博弈後又產生了參與者對此制度的路徑依賴，也產生新的社會網絡，並回頭形成了當地的政治文化，形成某種社會符號的意義，這些都會對往後的制度變遷產生影響。但三種制度論對於制度一開始如何產生卻都顯得有其不足之處。本文研究發現，X 鎮之所以出現這樣一個案例具有相當的偶然性，在一開始既非由政治菁英自上而下推動，亦非社會力量自下而上衝撞，而是由某些被本文稱為「政治企業家」(political entrepreneur) 的人物在地方奔走串連推動而成。

然而，一旦此一制度出現後，便成為一個可進行利益博弈的「局」，各方力量便進入此局進行博弈，並且形成了一個多次博弈的局面，因而各方力量在此達致某種利益交換的均衡。一旦如此，這個「參與式預算」的制度便具有其自身內在的可持續生命力，因而不是一個短暫的現象。

* 本研究獲得國科會 NSC 97-2410-H-001-059-MY3 專題補助，特此致謝。本文初稿曾於 2010 年 3 月 21 日，國立政治大學「中國地方治理變遷趨勢與挑戰研討會」中發表，感謝香港中文大學政治系李連江教授的修改建議，以及兩位匿名審查人的指正。部分田野訪談對象在經作者詢問過後，要求或同意呈現其真實姓名，其餘依田野倫理以代號論之，作者也一併感謝訪談對象的協助。

關鍵詞：制度論、公共治理、參與式預算、政治企業家

* * *

壹、引言

中國近年來有許多新興的公共治理經驗，具有一些值得深入探討的價值。一些公共治理的改革，雖然僅僅是在比較低的地方層級進行試點或實驗，但卻受到全國甚至海外的關注，可能象徵了整個體制未來的一些改革走向，也碰觸到整個政治體制改革的某些敏感神經。因此像這樣的公共治理改革，可能表面上看起來並沒有全國性的意涵，但從這些個案中所觸及的那些具普遍意義的制度變遷邏輯而言，卻有著很高的社會科學研究價值。

中國近年的地方政府預算改革可以說就是一個這樣的案例，近年來在中國出現了許多預算改革的案例。目前公共預算案改革總體上看有以下幾種：①第一種是技術性改革，做得不錯的有河南省焦作市。②焦作編的八大本厚厚的預算案，包括幾個億的資金全部公開，可以上網查閱。但這是技術性改革，基本上沒有政治性的改革，還沒有百姓參與。第二種是有民主政治性意涵的改革，目前較好的是浙江溫嶺市和寧波市寧海縣的改革，③這兩處是繼上海南匯區惠南鎮的預算改革而後又邁出一步。④惠南鎮政府根據百姓反映拿出明年要做的二十個項目，供人大代表選擇其中十個項目，叫「點菜式」。寧海縣複製了並結合溫嶺新河經驗作進一步改革。第三種預算改革模式是國務院發展中心 2006 年在無錫和哈爾濱等城市也在區、街道進行參與式預算試點。⑤他們各在一座城市選擇兩個區，每個區選一個街道，在政府編制預算案時拿出項目，請百姓參與討論，而後投票決定。第四種是廣州市財政局依照「公共預算觀察志願者李德

註① 江迅，「民主改革的新路徑：專訪世界與中國研究所所長李凡」，*亞洲週刊*（香港），第 23 卷第 14 期（2009 年 4 月），頁 38。

註② 王晉，「河南焦作探路『陽光財政』，讓百姓參與預算全過程」，*中國經濟網*，2009 年 12 月 21 日，http://big5.ce.cn/gate/big5/district.ce.cn/zg/200912/21/t20091221_20661530.shtml。

註③ 黃曉梅，「寧海縣實事工程代表票決制全面推開」，*世界與中國研究所*，2010 年 1 月 21 日，<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2897>。

註④ 蔡定劍，「如何推進公共預算改革？—上海閘行區等地的作法」，*世界與中國研究所*，2010 年 3 月 4 日，<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2990>；周揚，「上海閘行區人大組織財政預算聽證會開國內先河」，*世界與中國研究所*，2008 年 12 月 12 日，<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2385>。

註⑤ 邱炯，「哈爾濱：公共預算建設 預算居民參與」，*人民日報*，2007 年 9 月 3 日，<http://house.people.com.cn/BIG5/98386/6204904.html>；「哈市參與式預算實驗創造獨特的哈爾濱模式」，*大連日報*，2009 年 6 月 4 日，<http://www.hellonavi.com/news/ShowNews.php?PHPSESSID=&id=189238>；蘇文，「無錫居民全程參與政府項目工程立項、預算與實施」，*人民日報*，2006 年 4 月 11 日，<http://npc.people.com.cn/BIG5/15037/4287376.html>。

濤」的申請，將市級部門預算公開掛到政府的網站上。^⑥這是繼 2008 年深圳市依公民申請，^⑦向公民個人公開市級部門預算，成為中國第一個向公民開放預算報告的城市之後，再一次突破。

在預算改革中最有民主意涵且受到最多國內外關注的，厥為浙江省台州市溫嶺的「參與式預算」改革。^⑧這個改革將鄉鎮一級以及縣級市部門的預算，公開讓社會和人民參與討論，兼具公共行政和民主改革的意涵，可說是近年中國在預算改革中最受矚目的案例。本文觀察了溫嶺市 X 鎮人大的「參與式預算」制度變遷過程。本文所關懷的重點是，像溫嶺市 X 鎮這樣一個具有民主傾向的「參與式預算」改革，在它的發生過程中，究竟是何種體制內或體制外的動力驅使其產生？此一改革多大程度具有必然性或偶然性？這樣一個具有民主意涵的制度變遷案例，我們應該將之視為一個暫時的個案嗎？還是它已經具有內在的可持續性？

本文發現，X 鎮之所以出現這樣一個案例，在一開始是具有相當的偶然性的，既非由政治菁英自上而下推動，亦非社會力量自下而上衝撞，而是由某些被本文稱為「政治企業家」(political entrepreneur) 的人物在地方奔走串連推動而成；^⑨然而，一旦此一制度出現後，便成為一個可進行利益博弈的「局」，各方力量便進入此局進行博弈，並且形成了一個多次博弈的局面，因而各方力量在此達致某種利益交換的均衡。一旦如此，這個「參與式預算」的制度便具有其自身內在的可持續生命力，因而不是一個短暫的現象。本文擬藉對此案例的研究，來回答一個更大的問題，即在中國目

註⑥ 羅艾華，「廣州網曬政府預算引關注—陽光預算如何走向常態」，人民日報，2009 年 11 月 2 日，<http://www.zzdjw.com/BIG5/165246/10303210.html>。

註⑦ 公共預算觀察志願者發起人，深圳君亮投資公司 CEO 吳君亮表示，2008 年深圳市將部門預算向公民個人有條件地公開（不外借、不複印，只能在財政局閱覽室閱讀）是一次歷史性試驗。

註⑧ 溫嶺的參與式預算是所有地方預算改革中被研究得最多的一個案例，作者於 2010 年 4 月 15 日透過中國期刊數據庫以「參與式預算」為關鍵字進行搜尋共計 104 篇，其中溫嶺經驗被提及共計 91 篇。

註⑨ 政治企業家的觀念在學者 Richard Wagner 對 Olson 的書 *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* 《集體行動的邏輯》的書評中出現，Wagner 認為 Olson 的論點無法完全說明團體的內部運作情形，Wagner 認為團體能形成且維持下去，不單單因為選擇性誘因，而且是因為某些特別的人物「政治企業家」的特別努力。以上參考自 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971), pp. 169~178. 另外，Frohlich 與 Oppenheimer 指出公共財並無法完全解釋集體行動，要完全解釋集體行動還必須加入其他的因素，例如選擇性誘因與組織領導人等因素。但是選擇性誘因到底是誰提供的呢？要提供選擇性誘因也是要付出成本的，若行為者真是理性人，為何他會願意付出成本呢？Frohlich 主張這是因為組織團體者可從組織中得到額外的利益。由於組織者的角色非常類似企業中的企業家角色，所以 Frohlich 以政治企業家 political entrepreneur 來稱呼。換句話說，Frohlich 主張以政治企業家來解決集體行動的困境。而 Frohlich 將政治企業家定義如下：政治企業家是個投資自己的時間或其他資源去協調、結合其他生產要素來提供公共財的人。以上參考自 Norman Frohlich, *Modern Political Economy* (NJ: Prentice-hall, 1978), pp. 68~73. 政治企業家的主要行為特徵是主動發現機會，從事創新，收集、利用資源，甘冒風險，兩位學者認為政治企業家的誘因有可能是物質性或非物質性的，物質性的誘因可能是希望能夠從中擔任組織中的職業獲取報酬，極大化組織與自己的利益，而非物質性的誘因則是可從組織中獲取榮譽、權力、頌揚與名望。

前的環境下，具民主意涵的治理改革是否及如何可能？什麼是其出現的條件，其維持的動力又可能來自何方？

本文共分為六段，第一段引言之後，第二段回顧了一些相關的文獻，包括對幾種新制度論的檢討，和對於溫嶺市「參與式預算」已有的研究文獻的回顧與檢討。第三段分析了 X 鎮「參與式預算」發展的三個階段，並指出每個階段與階段間的轉折點。在第三段的階段描述基礎上，第四段和第五段分別嘗試解釋為何產生了第一階段到第二階段，以及從第二階段到第三階段的轉折，也就是分別解釋為何此制度會從無到有的產生過程，以及為何此制度能經歷該停止卻未停止的持續動力。本文第六段為結論，在前幾段分析的基礎上，探討此一案例對於觀察具有民主意涵的公共治理改革所具有的意涵。

貳、文獻回顧

如果我們將「參與式預算」看成一項公共治理上的「制度」性改革，那麼我們要解釋其發生以及能否維持的動力及原因，我們就不能不對於政治學中關於「制度」的相關理論文獻作一簡單的回顧。不同的制度論對於制度的發生與變遷，有著不同的理論解釋邏輯，未必哪一個理論一定對，或哪一個一定錯，關鍵在於我們如何運用這些理論。

制度的存在發揮穩定集體行動結果的功能，在「新制度主義」（new institutionalism）理論中，James G. March 和 Johan P. Olsen 將政治制度定義為「透過制度建構的社會關係和角色期待，提供邏輯的適當性，來界定正當行為的模式，也決定了行動者的相對位置和互動方式」。^⑩因此政治制度會影響行為者的作為與不作為，它的影響途徑包括了提供行動者機會和限制的策略、決定行動者間的權力分配模式及界定行動者的範圍和行動者如何認知其利益。以下回顧幾種制度論的理論角度。^⑪

一、新制度論的不足

「歷史－結構」取向的歷史制度主義重視歷史因素的作用，該研究途徑特別重視歷史因素對制度產生的作用，歷史上從來沒有存在「偏好」是既定的，因此沒有單純依據其利益而行動的理性行動者，理性的概念本身是一種社會與歷史的建構，社會偏好亦非既定而是由社會和文化背景所形塑，且人與人之間存在極大的差異。在制度變

註⑩ James G. March and Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (September 1984), pp. 734-749; Jonas Pontusson, "From Comparative Public Policy to Political Economy, Putting Political Institutions in Their Place and Taking Interests Seriously," *Comparative Political Studies*, Vol. 28, No. 1 (April 1995), pp. 117-147.

註⑪ 關於幾種不同制度論的理論介紹與檢討，見徐斯勤，「新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察」，*政治學報*，第 32 期（2001 年 12 月），頁 95-169。

遷上，歷史制度論者採「路徑依賴」觀點，即制度變遷的發展會受到舊有制度遺產所限制，變遷過程是常態漸進的。^⑫歷史之所以會產生路徑依賴的現象，是因為行動者在當時的環境與條件下所採取的最適行動方案。制度一旦形成，變遷會因制度「已支付成本」的考量，便會依著本來的路徑進行。^⑬James Mahoney 認為，「路徑依賴」會使行為者透過制度變遷的選擇，而產生「一連串自我加強」（self-reinforcing sequences）的過程。^⑭亦即，行為者在「路徑依賴」的過程中，會「反饋」回行為者的認知，^⑮而產生「自我加強」的效果，更加依賴該制度途徑的延續。根據此種「歷史－結構」取向的歷史制度主義，我們應該注意的是既有制度的慣性對制度變遷所起的制約作用。

而「社會－組織」取向的社會學制度主義在探究組織的行動採取文化詮釋的途徑，在此研究途徑下鑲嵌在社會意義脈絡中的「制度結構」扮演重要角色，因為它具有形塑「行為」的功效；個人在社群中的角色已經透過社會化被制約，社會集體對角色的期望規範，也被內化為個人行為動機。Peter Hall 與 Rosemary Taylor 認為社會學制度主義有以下三個特徵：一、制度除了正式的規則、規範，最主要的是在符號的象徵系統上，另外還有未被正式表明的認知指引與道德模範都提供「有意義的體制」在引導人們的行為。也就是將制度與文化的概念相互重疊。二、制度提供了認知上的模型來影響行為。三、制度的變遷與革新並非因為要提高組織的效率，而是因為提高了組織及其參與者的社會合法性。^⑯社會學制度主義者主張從「習慣」與「習慣化」（habitualization）來描述制度形成的過程。自我形象與社會行為者的身分可從社會生活中的制度形式、形象與符號所構成。因此，很多社會學制度學家強調高度交互作用和相互制訂在制度與個體行為者間之關係的特性。制度被看作文化或集體價值的實踐形式，就是強調社會集體價值對組織的規範作用，個體行為者是社會整體的縮影，當他們從事社會活動時，會依附追隨團體的行為，闡明了行動與解釋之間的密切關係。根據此種「社會－組織」取向的社會學制度主義，我們應該注意社會脈絡中的重要符號與意義，以及人群網絡所形成的社會習性的影響。

從理性抉擇的制度主義來看，「理性選擇」學派認為影響個體抉擇的最後關鍵是「理性」而非制度，該研究途徑重視的是人與制度的互動情形。新古典經濟學認為行動者是有目的性與主動性的個體，行動者可以將一己的偏好帶進集體行動的情境中，同時不受制於其本身的能力、地位與世界觀的限制，能根據其自身的偏好作選擇及決

註⑫ Ellen M. Immergut, "The Theoretical Core of The New Institutionalism," *Politics & Society*, Vol. 26, No.1 (March 1998), pp. 5-34.

註⑬ 劉瑞華譯，Douglass North 著，制度，制度變遷與經濟成就（臺北：時報文化出版社，1994 年），頁 113。

註⑭ James Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology," *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4 (August 2000), pp. 508-509.

註⑮ Kathleen Thelen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, No. 1 (January 1999), pp. 369-404.

註⑯ Peter Hall and Rosemary Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44 No. 5 (December 1996), pp. 936-957.

策。^{①⑦}但是，理性選擇對人的假定修正為「有限理性」和具有機會主義傾向的「自利」個人，作為理論分析的起點，觀察行動者在相互依賴的狀態下所為選擇，著重理性個體及策略計算的解析。實際上，行動者並非完全理性，而是在有限理性之下做出選擇及行動。^{①⑧}就 Douglass North 的觀點而言，誘因式制度變遷的根源是源自於相對價格的根本變化，^{①⑨}而強制性變遷的方式可以由上而下的方式來進行。統治者的利益不見得與社會利益一致，由於國家機關擁有合法性的基礎，可以透過強制性力量達成其宣稱的目標或政策，以達成制度變遷的結果。^{②⑩} Mancur Olsen 還提出了「選擇性誘因」(selective incentive) 正負面因素作為其理性的基礎，解釋理性個體為什麼要參與集體行動的原因。Olsen 進一步為理性的「效用」下定義，即個體決策時將依其可獲得的行動選項，選擇其主觀認為最有可能達成目標之行動。理性決策者的決策標準便是能夠將個人「效用極大化」(maximize utility) 為最終目標。^{②⑪}但實際上受到「有限理性」的影響，個體真正能達到的只有「滿意的利潤」(satisfied profits)。^{②⑫}很顯然，理性抉擇的制度主義適用於分析制度建構，但卻不易解釋及掌握制度形成與變遷。

上述三種制度論各有其長處以及切入的獨特視角，但現象往往是各種因素糾纏在一起的，很難用某種理論說清楚，或許各種理論所說的現象都可觀察到。其次，制度的發生、制度的維持、制度的變遷是不同的事情，不同的理論往往適合於解釋制度在不同階段的現象，這也應有所辨析。對於制度的發生，如果採取歷史結構制度論，應該從前一階段既有的制度邏輯中尋找參與式預算此一新制度產生的路徑依賴，如果採理性抉擇制度論，應該發現此一制度是某些行為者（最可能是統治菁英）為了己身利益的計算所做出的刻意的理性選擇，如果採取社會學的制度論，應該發現此一制度或者受到既有社會符號或意義的制約，或者可從既有社會網絡中找到推動的憑藉與動力。對於制度的維繫，這是歷史結構制度論擅長之處，但應該找到制度本身對於行動者所提供的正向回饋 (feed-back)，才能解釋制度本身自我維繫的力量，而理性抉擇制度論可與前者結合，如果在參與式預算中參與的各方能從此局中滿足其相對利益，因而獲致某種均衡，也能解釋制度的維持，至於社會學制度論也可有類似補充的邏輯，那就是從既有社會意義或社會網絡中找到對此制度的支持。

註①⑦ 劉瑞華譯，前引書，頁 27。

註①⑧ Margaret Levi, "The Economic Turn in Comparative Politics," *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 6-7 (August 2000), pp. 830-834.

註①⑨ Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp. 102-104.

註②⑩ 王躍生，*新制度主義*（臺北：揚智出版社，1997 年），頁 65-82。

註②⑪ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Group*, pp. 60-61.

註②⑫ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations* (NY: The Free Press, 1997), pp. 351-353.

二、對溫嶺參與式預算的研究文獻回顧

2004 年 Iain Bruce 等人所著 *The Porto Alegre Alternative: Direct democracy in Action* 一書，該書第三章「阿雷格里市參與式預算的基本原則」，是由 Ubiratan de Souza 所著，文中總結了阿雷格里市參與式預算的基本原則，^②認為這種新型民主實踐能同時避免資本主義代議民主制和蘇聯式體制的弊端，是值得高度重視的新民主實踐。^③全球「參與式預算」的發展經過了三個階段：第一階段是（1989—1997 年，其特徵是局限於巴西少數幾個城市的試驗；第二階段是 1997—2000 年，巴西各地城市的參與式預算處於鞏固階段，期間共有 130 多個城市採納了參與式預算；第三階段從 2000 年至今，巴西之外的國家和地區開始實施參與式預算。^④何謂參與式預算呢？參與式預算的核心精神是公民直接參與地方和社區財政資源的分配和投向。其運作包括三個階段：第一階段是廣泛的公民參與階段，包括公眾對政府上年度財政實施情況的評估並提出下年度預算計畫和投資動議；第二階段是社區不同群體和利益的代表及政府相關部門對公民提出的預算投資的優先順序進行法律和技術論證，確定預算草案；最後是預算和投資的多方協商並依法通過。在此過程中，預算的制訂是中心環節，而公民參與則貫穿始終。^⑤

近年來，中國溫嶺市、無錫市與上海市也正在實施參與式預算。^⑥對於中國發軔的溫嶺市參與式預算，學界的論述主要可以分成兩種，一是過程論：描述參與式預算的發展歷程，並簡要描述其優缺點，並解釋該制度的存在意義；二是動機論：試圖解釋參與式預算的出現原因，其制度變遷動力為何？下面就分別來進行討論：

（一）過程論

對於中國公共預算改革的突破，人民日報、南風窗、中國改革與 21 世紀經濟報導等媒體均大篇幅報導及製作專題介紹，李凡對於浙江溫嶺 X 鎮的公共預算改革有著非

註 ② Iain Bruce, *The Porto Alegre Alternative: Direct Democracy in Action* (London, Ann Arbor, MI: Pluto Press, 2004), pp. 57~62.

註 ③ 徐斯儉、吳建忠，「基層預算中的民主赤字：臺灣三個鄉鎮案例研究」，發表於 2008 年臺灣政治學年會暨學術研討會（南投：國立暨南大學公共行政與政策學系，2008 年 11 月 22 日），頁 16。

註 ④ 包括秘魯、阿根廷、哥倫比亞、巴拉圭、烏拉圭、智利、多明尼加、尼加拉瓜、薩爾瓦多和墨西哥等拉丁美洲國家；北美的加拿大；西班牙、義大利、德國和法國等歐洲國家；喀麥隆、斯里蘭卡、印尼等亞非國家的城市。

註 ⑤ 徐斯儉、吳建忠，前引文，頁 16~17。對於參與式預算國外經驗的匯總，另可參照王逸帥、苟燕楠，「國外參與式預算改革的優化模式與制度邏輯」，人文雜誌（上海），第 3 期（2009 年），頁 84~85。

註 ⑥ 陳家剛，「參與式預算的理論與實踐」，經濟社會體制比較（北京），第 2 期（2007 年），頁 52~57。

常詳細的觀查與描述，^⑧周海燕認為公共預算啟動中國鄉鎮人大的制度改革，透過預算作為突破口，使人大真正行使憲法跟法律的職權。^⑨台州市委書記張鴻銘認為透過預算改革提高了執政能力並有效的化解社會矛盾，^⑩但是如何處理多數人決定少數人之間的緊張關係，以及如何向市一級的決策引入等等則稍嫌薄弱。^⑪何培根則對實施預算民主懇談提出建議，包括組織代表培訓、預算草案初審如何與現有制度進行結合。^⑫過程論的學者多親自參與參與式預算的觀察，對於制度的界線與限制比較缺乏闡述，大部分僅做描述性的分析。

（二）動機論

學術界在研究溫嶺參與式預算時都使用了民主來定性，總體上可以把此前的研究概括為幾種視野：第一種觀點認為「參與式預算」是中國的一種民主實踐，這種說法圍繞著「協商民主」的概念；另一類觀點則認為「參與式預算」是一種治理改革。前一種或採取比較類似「歷史－結構制度論」的觀點，或採取「社會學制度論」的觀點，而後一種則更像是採取一種從菁英觀點的理性抉擇的制度論觀點。

採取「歷史－結構」取向的歷史制度主義的學者如房寧，認為中國政治體制改革應該要按照中國自己的特色走自己的道路，他認為在浙江的民主懇談就是此種改革。^⑬另外有一批學者以「協商民主」的角度進行分析，郎友興也曾經就協商民主與預算改革進行分析，原本中國公共財政預算仍然是傳統權威決策模式，預算形成一直是以財政部門為主，基本上沒有一個吸納民意的過程與機制，^⑭陳勝勇提到協商民主理論與中國的關係，在歷史上曾經出現過的聽證會、民主評議會等等，^⑮何包鋼教授進一步就 Z

註⑧ 李凡，「中國地方政府公共預算改革的試驗和成功」，甘肅行政學院學報（甘肅），第 3 期（2007 年），頁 9~12；李凡，中國民主的前言探索（北京：世界與中國研究所，2008 年）；李凡，解讀中國民主（北京：世界與中國研究所，2009 年）；李凡，溫嶺試驗與中國地方政府公共預算改革（北京：知識產權出版社，2009 年）；李凡，中國基層民主發展報告（2002）（北京：東方出版社，2001 年）；李凡，中國基層民主發展報告（2003）（北京：法律出版社，2004 年）；李凡，中國基層民主發展報告（2004-2007）（北京：知識產權出版社，2005-2007 年）；李凡，中國基層民主發展報告（2009）（北京：華文出版社，2009 年）。

註⑨ 周海燕，「公共預算啟動中國鄉鎮人大的制度改革－以溫嶺新河人大預算民主懇談為例」，公共管理學報（上海），第 4 卷第 2 期（2007 年），頁 96~101。

註⑩ 馬耀明，「由民作主的生動實驗－訪中共台州市委書記張鴻銘」，今日浙江（浙江），第 16 期（2007 年），頁 54~56。

註⑪ 褚松燕，「民主懇談：政府創新的維度與限度」，甘肅行政學報（甘肅），第 3 期（2007 年），頁 22。

註⑫ 何培根、林應榮，「引入民主懇談機制強化預算監督效果－關於實施預算民主懇談的幾點思考」，人大研究（蘭州），第 3 期（2009 年），頁 17~19。

註⑬ 房寧，「30 年中國政治發展回顧與展望」，改革開放 30 年（北京），第 11 期（2008 年），頁 44~49。

註⑭ 郎友興，「協商民主與預算改革」，浙江人大（浙江），第 4 期（2009 年），頁 34~35。

註⑮ 陳勝勇，「協商民主理論與中國」，浙江社會科學（浙江），第 1 期（2005 年），頁 28~32。

模式撰寫協商民主的方法與實驗，^{③⑥}2004年11月浙江大學政治學與行政管理系和澳大利亞塔斯瑪尼亞大學政府系主辦的協商民主理論與中國地方民主的實踐國際學術研討會將此一論述達到最高峰。這些分析是將「參與式預算」看做某種「協商式民主」的改革，似乎隱含著此種改革背後有一種更大的改革議程的設定。

李凡認為是公民社會要求預算改革，他曾經比較過四川及浙江的改革，四川的改革都是上級部門在推動，而且改革之後就升官，但在浙江看不到升官的現象，他認為是社會再進行推動。^{③⑦}他的觀點相對比較是一種從社會出發的解釋。

類似也有一些文獻，從菁英治理的角度來理解「參與式預算」的出現。余遜達認為此項改革涉及到基層政權的民主決策問題，不像選舉制度受到時間的限制，可以在平常時期開展；^{③⑧}張小勁也進一步指出因為群眾的積極參與及相對集中於某些議題，而使得政策出現反餽現象。^{③⑨}景耀進採取金耀基「行政吸納政治」的思路，說明此一改革付出成本低廉，啟動門檻也低，更不直接衝擊既有權力結構，從技術層面來看具有很強可操作性，而且對黨政幹部而言控制程度也較高。^{④⑩}徐斯勤更進一步討論兩個相互關聯的研究問題：第一、如何從程序方面來提高對公眾負責，目前中國體制環境下有哪些有利因素？第二、從本案例可以學到什麼，從中國的情況如何實現公共問責地方政府？徐斯勤的文章認為可以看到基層議會的重組，促進政治問責。何俊志則認為溫嶺的預算改革無論是在發生、發展還是深化階段，都是在市鎮兩級黨委的領導和黨務官員有力推動下逐步展開。直接的動力來自於基層黨委試圖提昇自己的執政能力需求，這種內在需求是基層黨委和黨務人員為了響應中央號召，又要化解基層問題的雙重壓力下所找尋出來的執政工具。^{④⑪}牛美麗曾經就溫嶺市 X 鎮預算民主懇談的成功因素進行分析，包括了 X 鎮領導的創新意識和強有力的領導能力、當地經濟文化的影響、上級的關注與支持、善於藉助專家的力量、媒體的大量宣傳。^{④⑫}陳家剛與陳奕敏分析具有

註③⑥ 何包鋼，*協商民主：理論、方法與實踐*（北京：中國社會科學出版社，2008年）。

註③⑦ 楊子云，「公民社會推動參與式預算改革」，*中國改革*（上海），第7期（2009年），頁57。

註③⑧ 余遜達，「民主治理是最廣泛的民主實驗」，*浙江社會科學*（浙江），第1期（2003年），頁30。

註③⑨ 張小勁，「民主建設發展的重要嘗試：溫嶺民主懇談會所引發的思考」，*浙江社會科學*（浙江），第1期（2003年），頁22。

註④⑩ 景耀進，「行政民主：意義與侷限－溫嶺民主懇談會的啟示」，*浙江社會科學*（浙江），第1期（2003年），頁27。

註④⑪ S. Philip Hsu, "In Search of Public Accountability: The 'Wenling Model' in China," *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 68, No. 1 (March 2009), pp. 40-50.

註④⑫ 何俊志，「民主工具的開發與執政能力的提升－解讀溫嶺民主懇談會的一種新視角」，*公共管理學報*（上海），第4卷第2期（2007年），頁108。

註④⑬ 牛美麗，「預算民主懇談：民主治理的挑戰與機遇－新河預算民主懇談案例研究」，*華中師範大學學報*（武漢），第1期（2007年），頁19-25。

不同動機和發揮不同利益的相關者，能夠使我們清晰的發現改革博弈和發展的方向。^④

在溫嶺發生的每一小步進展都被詳細地記錄和研究，為很多研究民主進程的學者所稱道。但是上述的文獻都將參與式預算的出現當成某種順理成章的事，似乎溫嶺的黨政領導幹部及公民都是民主意識高昂，但卻都沒有談到其實溫嶺市或者各鎮的大部分黨政領導一開始對此並不積極支持，而一般公民其實對預算也非常陌生，至於基層人大更可說是處於某種停滯狀態，無論從菁英、社會、甚至制度本身而言，都沒有內在改革的動力。而且「參與式預算」，其監督的目標也鎖定在非常關鍵的鄉鎮政府財政預算，絕非一件容易推動的改革。由此觀之，其實作為民主懇談和基層人大改革結合的「參與式預算」，其出現和可持續其實都是一件不尋常的事情，需要進一步解釋。上述的既有研究文獻，無論從菁英或社會的角度所做的分析，本文認為都太輕易地處理此一改革的出現和持續。看似符合治理或民主理念的體制內改革，在當今的中國不能被認為理所當然。用應然的理念不能解釋實然的發生。從訪談過程中我們發現，溫嶺參與式預算遇到許多嚴重的問題，從開始出現就不是一帆風順，中間數次都幾乎要停止或中斷，但為何能夠至今仍繼續存活甚至往前邁進呢？這就是本文欲探討的主題。下面，本文首先分析事件的過程。

參、參與式預算的三個階段

參與式預算是讓公眾了解預算的過程和內容，並讓公眾提出自己的意見。參與式預算在國際上有多種形式。^⑤溫嶺市的參與式預算程序分會前初審、大會審議和會後監督，其 X 鎮參與式預算流程可參考圖 1。

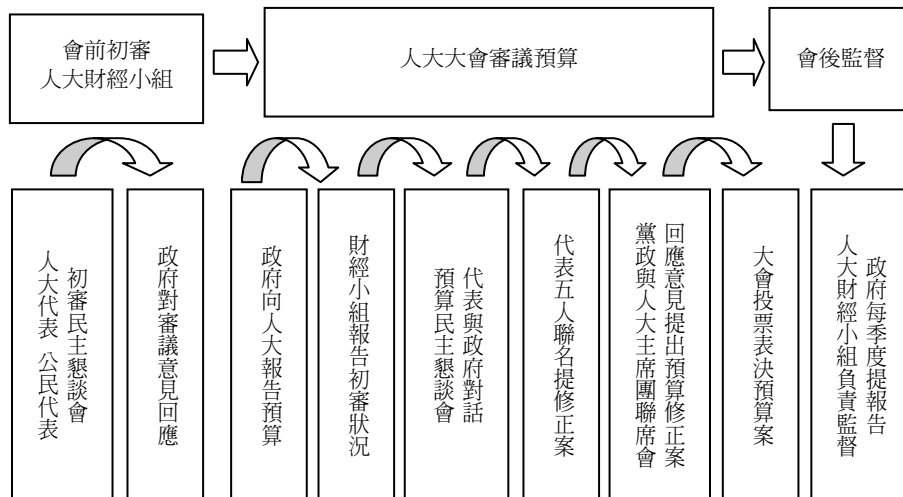
在 X 鎮人大開會前，由鎮人大財經小組組織人大代表和自願參與的公民對鎮政府細化了的預算草案進行民主懇談，形成初審報告。鎮人大開會期間，鎮政府負責人向人大代表做預算報告，人大財經小組長向大會陳述預算初審情況，然後代表與政府對話、協商。代表對修改後的預算報告還不滿意，可以五人以上聯名提出預算修正議案。最後由大會投票表決通過經修改的預算案和預算修正案。^⑥鎮人大會後，鎮人大財經小組負責監督預算的執行，鎮政府在每季度向鎮人大財經小組匯報執行情況。而這走來十年的參與式預算也經歷過許多波折，參考表 1：

註④ 李凡等學者也都注意到了這個過程中領導幹部的政績考量所起到的作用，對鄉鎮一級的幹部而言，進行改革可以提高知名度增加曝光率，可以視為另一種形式的補償，這是他們支持和推動改革的動力來源之一。我們訪談過程中也知道部分鄉鎮領導得到了升遷，如松門鎮原黨委書記調任台州市移民辦副主任，級別從正科升至副處；溫嶺鎮原黨委書記則升任了溫嶺市的副市長。但是，一直是民主懇談會工作的推動者和實際執行者陳奕敏科長，他從沒有成為聚光燈的焦點，在這多年工作中也從未獲得任何的升遷。

註⑤ 例如 2009 年 8 月 17-19 日由 Centre Marc Bloch（德國馬克·布洛赫中心）及 Friedrich Ebert Stiftung（艾伯特基金會）在浙江大學所舉辦的亞歐參與式預算，邀請多國學者專家舉行經驗交流。

註⑥ 訪談資料，編號 1G，時間是 2008 年 6 月 13 日。

圖 1 X 鎮參與式預算流程



資料來源：作者繪製。

表 1 參與式預算大世紀

階段	時間	事件
第一階段 奠基期	1999年	S鎮的「農業與農村現代化教育論壇」
	2004年	民主懇談會獲得中國地方政府創新獎
	2004年	Q鎮展開了參與式預算的序幕
	2005年	Z鎮由何包鋼教授及美國史丹福大學Fishkin教授引進協商民意測驗的方法
	2005年	X鎮將民主懇談與人大制度嫁接，實施參與式預算
第二階段 啓動期	2007年	X鎮人走政息風波
	2008年	R鎮、X鎮引進辯論機制
	2008年	X鎮人大代表集體退團事件
	2008年	Z鎮政府預算案六票之差的意外
第三階段 持續期	2009年	X鎮預算編制前的民主懇談會
	2010年	Q鎮在村一級實施預算編制前的民主懇談會
	2010年	中國地方政府創新獎入圍

資料來源：作者自行整理。

表 1 的資料及本文若干訪談資料係根據作者在 2008 年到 2010 年這段期間內六度前往浙江溫嶺市進行田野調查，首先訪談了四個鄉鎮的黨委書記、鎮長、人大代表及公民代表，共計 20 人，其次也訪談了溫嶺市的工作幹部 5 人，最後則是就制度現況與上海、北京等智庫研究人員交換心得。訪談地點包括上海復旦大學、杭州市區、及溫嶺市政府與各鄉鎮村，進行第一手的訪談資料。

一、奠基階段：1999 年—2004 年

民主懇談是溫嶺市基層政府與公民為擴大民主參與、提高公共決策科學性，其核心內容就是在公共事務決策的過程中，把公共事務的利益相關人召集在一起，通過多種形式的溝通、討論充分表達各利益群體和個人的意見，並對基層政府的決策提意見。^⑦

溫嶺民主懇談起源於於 1999 年 6 月 15 日 S 鎮「農業與農村現代化教育論壇」，當時基於增強農村思想政治教育實效性考慮，S 鎮 Z 書記跟溫嶺市宣傳部陳奕敏科長提到過去每年 12 月都有一個黨員教育的工作，Z 書記提到能不能換個方式來提升效果，當時的宣傳部 D 部長問陳奕敏你這種方式到底有沒有效果？陳奕敏表示：若沒有效果以後就不做了，有效果則繼續做下去，D 部長勉強同意下就把此一方案在 6 月 15 日在 S 鎮做試點工作，當時不叫民主懇談而是「農業農村現代化教育論壇」。作法是論壇召開五天前，在村民會聚集的村小商店前，張貼通知，自願參加。過去會議是指定誰來參加，一般群眾是不能參與的，但論壇的形式是只要願意就都可以來參加，自由提問。^⑧

第一期的主題是促進農業漁業發展，陳奕敏本來還擔心雖然領導開開，新方式群眾是否買帳，是否願意來參加。出乎意料之外的群眾非常踴躍，論壇進行中還不斷有人進來，群眾發言非常踴躍，但是主要談的問題都是自己的問題，其實當時陳奕敏在 S 鎮進行實驗時，一開始根本沒想到實驗跟民主有何關係。^⑨ 2000 年開始產生變化，這段期間市委就把此方式推廣到其他鄉鎮，而且群眾都是自發參加，什麼議題都可以討論，此後，類似活動迅速發展，民主懇談逐步推廣到溫嶺的政府機關和非公有制企業，鄉鎮重大事務決策、政府職能部門處理公共事務及黨內民主生活會都廣泛引入了民主懇談機制。1999 年底，溫嶺市委就及時總結了經驗，緊接在各鎮（街道）蔓延開來。2001 年 6 月 12 日溫嶺市委專門下發了《中共溫嶺市委關於進一步深化「民主懇談」活動加強思想政治工作推進基層民主政治建設的意見》；2002 年 10 月 9 日，又專門下發了《中共溫嶺市委關於進一步深化「民主懇談」推進基層民主政治建設的意見》；2004 年 9 月 29 日正式下達《中共溫嶺市委關於「民主懇談」的若干規定（試行）》，對鎮（街道）、村、城市社區市政府職能部門的議題範圍、基本程序、實施與監督做出了明確的規定。^⑩至此，民主懇談已經成為溫嶺市政治生活的一部分，凡是出現幹群緊張或者需要協調的公共事務，經常會採取此一作法，溫嶺也因為民主懇談而出名。在第一個奠基階段中，有兩個值得注意的轉折性事件：溫嶺民主懇談得到中國地方政府創新獎，以及 Q 鎮因為乾旱需臨時鋪設水管而無意中開啓了參與式預算的先

註⑦ 牛美麗、馬駿，「預算民主：離我們有多遠？—溫嶺預算民主懇談案例研究」，馬駿、林尚立主編，*國家治理與公共預算*（上海：中國財政經濟出版社，2007 年），頁 73。

註⑧ 訪談資料，編號 2A，時間是 2009 年 4 月 4 日。

註⑨ 同前註。

註⑩ 慕毅飛、陳奕敏編，*民主懇談：溫嶺人的創造*（北京：中央編譯出版社，2005 年），頁 201~216。

例。

（一）轉折一：中國地方政府創新獎

2004 年民主懇談會獲得「中國地方政府創新獎」的鼓勵，主持民主懇談會此項業務的宣傳部陳奕敏科長在與學者（余遜達、徐家良、王浦局、謝慶遠、景耀進）的交換意見過程中，開始意識到民主懇談的實踐至此出現了侷限性，下一步的發展方向不明。當時台州及溫嶺市委關於深化民主懇談的意見中，明確規定了「建立健全承諾交換制度，現實反饋制度，跟蹤監督制度」，採取現場辦公，切實解決實際問題。2002 年 10 月 9 日的文件，溫嶺市委頒布關於民主懇談的文件，規定民主懇談是鄉鎮政府決策的必經程序，並將其列入政績考核體系，與鄉鎮官員獎金直接掛鉤。^⑤但民主懇談會畢竟是一個法律地位不明確的制度，一般而言重大事項決定權是人大，如果民主懇談也能進行決策，那麼便會產生與人大角色相衝突的問題。負責實踐民主懇談的陳奕敏思考著如何解決此一問題。^⑥此外，2004 年溫嶺的民主懇談得到了「政府創新獎」，但得獎後接下來要如何維持此一制度的動力，要如何繼續將此制度深化，對宣傳部和陳奕敏是一個挑戰。

（二）轉折二：引入參與式預算

2004 年溫嶺市的 Q 鎮出現了乾旱，由於臨時需要進行水庫管線施做工程，在預算已經通過之後需要追加預算，因此 Q 鎮採取了民主懇談的模式，這算是無意間揭開了參與式預算的序幕，但 Q 鎮並未將之稱為參與式預算。2005 年，浙江溫嶺市的參與式預算從民主懇談發展為兩種很不一樣的模式：由何包鋼教授及 Fishkin 所推動的 Z 模式與由陳奕敏、李凡教授、Z 教授主導的 X 模式，兩個模式由不同的專家學者設計推動。

二、啟動階段：2005 年—2008 年

2005 年宣傳部決定要做參與式預算，由於 Z 鎮由何包鋼主導做項目審議，宣傳部希望另外找一個鎮做整個預算的審議，陳奕敏因為過去與曾任牧嶼鎮書記的 JXY 有過合作的成功經驗，JXY 此時已經從牧嶼鎮調到 S 鎮擔任書記，因此陳奕敏便選擇了 S 鎮進行整個預算審議的試點。但是不巧的是，JXY 書記在答應之後，突然接到命令要調到台州市擔任某副處級主任職務，而 S 鎮鎮長同時也被調走。儘管 JXY 書記已經答應，但中國地方政治有一條潛規則，當鎮長與書記都將調任新職時，在離任前就只能做看守政府，不能決定重大事項，也不能做新的改革。陳奕敏的想法是希望他們趕快就任新職，以便於他早日開始與 S 鎮新領導溝通並開始進行改革。但因為恰好溫嶺市

註⑤ 慕毅飛、陳奕敏編，前引書，頁 205~213。

註⑥ 訪談資料，編號 3A，時間是 2009 年 8 月 16 日。

委書記此時調任台州市人大副主任，省組織部對溫嶺市所有人事凍結。如此 JXY 書記既走不了，參與式預算改革也無法進行。^{⑤③}

（一）轉折一：人走政息^{⑤④}

因為 S 鎮書記人選沒有確定，所以 2005 年預算拖到 5 月份，JXY 書記直到 6、7 月份才離職，但預算本應在年初就通過，拖到下半年才處理並不適當。陳奕敏一想這樣不行，而且新來的 S 鎮書記是誰也不知道，而陳奕敏也沒把握下一任的書記會支持實驗。所以陳奕敏跑去找新調任的 X 鎮書記 JLM（2005 年原石塘鎮黨委書記）進行參與式預算改革。2006 年底陳奕敏已經知道 JLM 要調走，JLM 向陳奕敏表示 X 鎮的參與式預算一定做下去，請陳奕敏放心。當時調任文件已下來，JLM 將先期的籌備工作準備好，待新書記就任即可運作。陳奕敏 2007 年 1 月 5 日打電話給 JLM 詢問，JLM 說他農曆春節前將離職，而人大已經在當日召開完畢了。陳奕敏聽了心裡一驚，問 JLM 為何人大已召開他卻不知道。陳奕敏問那預算審查了沒？JLM 表示預算沒有像計畫中那樣審查，只是形式上審了一下，當日人大主要是要通過選舉的一些人事安排，陳奕敏當即大失所望，但仍嘗試挽回。^{⑤⑤}

陳奕敏為此前去與溫嶺市人大 Z 主任報告事情的嚴重性，由於已經通過的預算是不可以再通過一次的，因此預定中的參與式預算改革便無法進行，但兩種情況出現事情或許還有轉圜：（1）人大若覺得決議不當可撤銷預算，或上級人大也可以撤銷下級人大決議；（2）X 鎮人大代表認為預算有問題，可聯名提出重新召開人大，要重新討論預算。但如果沒有具體的原因，這兩項也很難操作。陳奕敏思考，如果要 X 鎮的改革不中斷而持續下去，就必須要人為操縱，所以他找了李凡與 Z 老師開始討論，討論出由政府主動提出預算修正案，由人大重啟預算審核。在此種人為操作下，溫嶺的參與式預算改革才算是真正正式啟動。

（二）轉折二：人大集體退席抗議

2008 年出現了 X 鎮塘下片人大代表中途集體退席事件，在此年 X 鎮人大會議上，代表們共提交了十七件預算修正議案，其中有效修正議案四件，其他十三件因未涉及具體金額的增減變化，不符合預算修正議案格式。這四件預算修正議案經人大主席團討論，認為「關於增加農村聯網道路公路支出」這一個修正議案已經在《X 鎮 2008 年財政預算修改方案》中給予調整，因此不再繼續討論。塘下片所提出的「關於增加塘下片教育資金投入」修正議案因而未被人大主席團採納，人大主席團最後決定將剩下的兩項修正議案提交大會討論並票決，並先由議案領銜人說明其議案內容，再由代表

註 ⑤③ 同註 ④⑧。

註 ⑤④ 鄧聿文，「以制度避免『預算民主懇談』人走政息」，中國青年報，2007 年 4 月 13 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/comments/2007-04/13/content_5969441.htm。

註 ⑤⑤ 同註 ④⑧。

自主發言進行論證。2 月 24 日下午，大會進行了修正議案辯論與票決，由於該鎮塘下片代表團提出的「關於增加塘下片教育資金投入」的修正議案由於未被人大主席團採納，於是除了領銜代表 MHL 之外的該片 15 名人大代表集體退場以資抗議。在鎮黨委書記 ZBQ、X 鎮 G 鎮長、人大主席 L 等人勸說下，退場的代表才返回人大會場。^⑤此一事件在溫嶺非常有名，也廣為報導。對於一個正在試點中的改革而言，不能說不是一次挫折。如果按照一般由上而下官方主導的改革而言，遇到此種集體抗議的尷尬場面，恐怕此一改革就要被叫停了。

（三）轉折三：政府預算險遭否決

2008 年 2 月 25 日，浙江省溫嶺市 Z 鎮人大主席團，從上海市人大邀請了兩位專家給全鎮人大代表進行鄉鎮人大預算知識和代表履職知識培訓。作為培訓的主要教材，一本由溫嶺市人大常委會和上海市常委會培訓工作委員會共同編著的鄉鎮人大預算知識簡明讀本，裡面詳細介紹了鄉鎮預算的基本知識，並提供了預算審查的案例以及預算修正案的樣本。培訓之後，有代表在建議加大對牧嶼山公園建設的同時，建議對文昌閣的修復一項應減少。2 月 29 日上午，Z 鎮人大會議召開。在預算審議這一環節中，人大代表與鎮主要領導進行對話，這個對話邀請了 10 位原已參加過預算民主懇談會的民衆代表旁聽。當然，根據規則，如同旁聽預算民主懇談會的 63 位鎮人大代表，這 10 位民意代表沒有舉手發言的權利。代表集中圍繞居委會經費、文昌閣修復經費等問題展開了激烈的討論。在上午討論的基礎上，代表們提出的關於《居委會增加工作經費 5 萬的預算修正案》、《文昌閣投資減少 95 萬元的修正案》正式列為大會預算修正案。Z 鎮整個預算草案沒有按慣例舉手表決，而是通過無記名票決。票決的結果為：《文昌閣投資減少 95 萬元的修正案》獲得了高票通過；《居委會增加工作經費 5 萬的預算修正案》表決結果是，贊成 44 票，反對 47 票，此修正案未獲通過。預算草案表決情況是，總共 93 票，60 票贊成，反對 28 票，棄權 5 票，只比法定過半數多了 6 票（應到代表 107 名的半數是 54 票），草案涉險通過。同樣地，此一事件也是一種改革風險的表現，官方版的預算草案低空通過，如果在一般的官方改革中，此種事件往往也會導致改革的停擺。

值得注意的是，溫嶺在 2007 年改變了預算決定中的投票方式，從舉手表決改成匿名票決，2008 年 R 鎮、X 鎮引進辯論程序，不再只是抒發己見。溫嶺市人大主任張學明提到，從 2005 年浙江省溫嶺市在 X 鎮、Z 鎮率先公共預算改革試水，積極運用民主懇談為基層人大審查預算服務，不斷強化對預算的審核與監督，形成了對預算進行實質性審查監督的參與式預算模式，在中國首開先河。^⑥2008 年報經市委同意，溫嶺市把 X 鎮的經驗與作法推廣到 B 鎮、D 鎮、R 鎮與 Z 鎮四個鎮，由鎮一級提升到市一

註⑤ 李凡，溫嶺試驗與中國地方政府公共預算改革，頁 242-244。

註⑥ 張學明，「深化公共預算改革 增強預算監督效果—關於浙江省溫嶺市參與式預算的實踐與思考」，人大制度研究（蘭州），第 11 期（2008 年），頁 19-22。

級，進一步將參與式預算引向深入。^{⑤⑥}

三、持續階段：2009 年至今

X 鎮從 2005 年開始進行參與式預算的改革，2008 年又發生了集體退席抗議事件，此一改革在 X 鎮可說是充滿風波，不僅如此，在 2006 年調來的 X 鎮書記 ZBQ 是一位擅常抓工業和經濟的書記，對參與式預算並不熱心。市宣傳部於 2009 年 11 月在 X 鎮試行預算編制前的民主懇談會，算是參與式預算的又一項新的改革試點，中央電視台焦點訪談還有一批記者前來採訪。但是 X 鎮 ZBQ 書記當著中央台記者和市委宣傳部的面，表達往後若有新形式的民主懇談實驗，請拿到別的鄉鎮進行，他對此並不感興趣。X 鎮在溫嶺是一個經濟還不錯的鎮，工業發達，ZBQ 書記對抓工業很有心得，他主要靠工業和經濟創造政績，並沒有動機藉著搞參與式預算替他自己加分。相反地，此一改革過程中的各種風險反而對他而言是麻煩。但我們發現，即便是像 ZBQ 書記這樣對參與式預算非常不熱衷的書記，但哪怕是走過形式，也沒辦法不每年在人大會議上將參與式預算繼續做下去。這樣的情形，可以說明參與式預算在 X 鎮經過四年的實踐，已經有某種不可逆轉的情形。甚至於具體表現在溫嶺市人大於 2009 年 1 月 10 日印發《關於開展預算初審民主懇談，加強鎮及預算審查監督的指導意見》的通知。^{⑤⑦}

另一項值得注意的是，市宣傳部對參與式預算不斷展開更深化的改革試點。我們在田野調查的過程中發現，Q 鎮在村一級實施預算編制前的民主懇談會，在政府舉辦的關於預算的討論過程中，鎮的預算由村民直接討論，由鎮領導直接針對村民所提的問題加以說明解釋，提高了政府和公眾的對話程度，使得政府可以瞭解更多的各村的消息和公眾的想法，便於在預算中加以體現。^{⑥⑧}此次改革試點比較大膽，但反應非常好。鎮政府幹部到各村與村民代表和各村幹部座談，可說是前所未有的一種向下深入的過程，這說明了參與式預算在溫嶺有愈來愈向下深入的發展態勢。

肆、為何會發生：第一階段走向第二階段

上述的描述，主要的目的是想要指出，面對溫嶺的參與式預算這樣一種基層民主治理的改革，我們不能太過輕易地將其出現與發展視為理所當然。本段首先處理為何

註 ⑤ 陳奕敏，「參與式預算的溫嶺模式」，今日中國論壇：改革視窗（上海），第 5 期（2008 年），頁 95。

註 ⑥ 該文件將預算初審的具體時間、程序具體化，例如鎮人大應組織人大代表及相關人員開展培訓以提升監督能力，並於人大會議召開前十五日將預算草案交給鎮人大，最後在召開鎮人大前十日召開預算初審民主懇談會，以形成初審意見，等於也將人大會前初審機制標準化作業程序。參考自「關於開展預算初審民主懇談，加強鎮級預算審查監督的指導意見」，世界與中國研究所，2010 年 7 月 19 日，<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=3147>。

註 ⑦ 彭天宇、吳建忠，「2010 年 Q 鎮實事工程和預算編制民主懇談會過程觀察」，世界與中國研究所，2010 年 2 月 9 日，<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2948>。

從第一階段的民主懇談會轉向第二階段的參與式預算？如何進一步來解釋這個現象。

從歷史制度主義來看，李凡認為中國政治體制改革的途徑有五，可以透過黨內民主途徑、治理與善治途徑、基層民主途徑、市民社會途徑與法治改革途徑。^①不論是那一種改革途徑都面臨到切入點的問題，^②中共台州市委書記張鴻銘提到參與式預算的出現具有偶然性，但是實際上又是必然的，它的生命力來自於基層的創新與政府的推動。^③

歷史制度主義的路徑依賴觀點無法「具有決定性地解釋」參與式預算出現的偶然性，既有的制度慣性實際上並不利於參與式預算的出現。首先，溫嶺市宣傳部陳奕敏設計「參與式預算」的出發點不是要做基層民主，他的工作是對全市幹部及黨員做理論教育工作，1999年浙江省省委張德江要開展農業農村現代化教育，主要思考是在農村基層如何使現代化教育能更有效，因此要有一個試點的方案，於是陳奕敏就到S鎮去進行調研後提出方案。^④實際上，開始進行參與式預算改革時，是陳奕敏透過私人交情到處請託各鄉鎮領導配合進行。^⑤在黨管幹部邏輯下，組織部擁有比宣傳部更高的強制性，黨政幹部沒有配合的動力，而且各片區居民意見均有高度政策差異性，例如學校修建以及馬路鋪設衝突等問題，在利益衝突形勢如此嚴峻下，對於中共治理的方便性而言，該制度可說是將處於蟄伏狀態的社會利益角力激活喚醒，大大增加做為鄉鎮領導人的執政難度；^⑥第二：按照中共政治社會結構中既有的人大系統、政協系統，以黨為主的統治集團均可以輕易熟練地進行具有高度主導性的利益協調，沒有必要將民主懇談會與人大制度進行結合。而參與式預算既非原來人大正式制度的一環，民主懇談也沒有內在的邏輯必須轉向預算。按制度的邏輯而言，民主懇談會就是要解決老百姓的問題，民主懇談更應該與人大的信訪制度等與公民切身利益更相關的制度結合。以筆者田野訪談經驗而言，我們在X鎮人大辦公室內，看見信訪辦公室放了厚厚一疊的信訪資料，可見得信訪對人大而言是一項有壓力的工作。按照人大內在的邏輯，如

註① 李凡，「中國政治體制改革的途徑分析」，領導文萃（北京），第3期（2003年），頁16-20。

註② 中國預算改革有兩個思路，一個思路是技術性改革，另外一個則是政治性改革，因為預算本身涉及到這兩個層面。技術性的改革由財政部自上而下推動，這個改革的目標是要求各級政府預算規範化，目前做的最好的是河南焦作，另外一種類型是在上海閘行區，蔡定劍教授和財政部財政科學研究所合作展開了實驗。第三種層面就是政治層面的改革，稱為參與式預算。參與式預算也有兩種不同作法：一個是預算的編制過程由政府來做，國務院發改中心在黑龍江和無錫各進行了兩個區。另外一個則是通過人大這個法定制度來做預算改革，這樣的改革最早的是新河鎮。就地點而言，河南焦作、上海閘行傾向於技術性改革。而參與式也分一條線出來，一條是哈爾濱、江蘇無錫，屬於老百姓在政府編制預算過程參與選項目。還有一種人大代表審議型，全部預算都拿出來的主要是溫嶺。上海惠南鎮和浙江寧海也是屬於這個範圍，但是屬於選項目式。參考自楊子云，前引文，頁55-56。

註③ 馬耀明，前引文，頁49。

註④ 同註③。

註⑤ 同註③。

註⑥ 房寧曾在受訪過程中提到民主懇談會激化了矛盾，民主懇談在解決矛盾的過程中也製造了矛盾，民主懇談解決矛盾的速度遠低於製造矛盾的速度。該篇受訪中從負面論及對於中共執政的衝擊，並未正向觀察社會公民活力的甦醒。

果要引入民主懇談，應該用於解決像信訪這樣的問題，而非用於民意還沒有意識到的預算問題。再者，就人大審預算的功能而言，鄉鎮地方人大對預算的審查一般而言可說僅扮演橡皮圖章的角色，人大在既有的制度下，沒有強烈的動機要認真審預算，更沒有動機引進公民初審預算的機制來削弱人大本身的權力。當然，我們還是必須承認，溫嶺的「民主懇談」仍然是一項重要的制度背景，沒有「民主懇談」的制度傳統，參與式預算在溫嶺根本是不可想像的。

其次，從社會學制度主義來看，在溫嶺市民主懇談會的確已經形成地方特色，也形塑了公民溝通的地方文化的部分。在村一級已行之有年，一方面有互信溝通的社會意涵，另一方面也形成良性的幹群互動，雙方所達成的協議可以透過政策落實。但此種民主懇談的社會意義是一種普遍性的存在，並沒有某種內在邏輯會特別轉向「預算」這個相對冷門的公共政策議題。而從社會網絡來看，溫嶺此種既有的民主懇談主要是在村級實施，但是參與式預算中當地群眾彼此之間以及與鎮政府之間的互動社會網絡，卻主要發生在鄉鎮與村之間的「片」區。「片」是鄉鎮政府設定行政區劃的組織，是鄉鎮與村之間的非正式行政協調層級，鄉鎮設「片長」，主要負責鎮政府與片內各村的溝通協調，因此片區往往也成為一般村級地方菁英的互動平台。就既有的行政體制而言，鄉鎮政府其實都是透過「片」與村幹部溝通，在人大採取民主懇談會的形式來審預算並非原有制度中所自然衍生的邏輯。如前所述，既有的民主懇談多半是在村這個階層進行，在參與式預算開始之前，溫嶺並不存在跨村的民主懇談，且在以村為主的民主懇談制度下，可說並不存在一套跨村的、自下而上的社會既有網絡，來進行向上爭取資源和協調集體行動的機制。所以跨村參與式預算的進行並非建立在某種新興的社會脈絡或平台之上所產生的，其運作仍是依附在既有的行政「片」區的基礎上進行的。^⑦因此不能說既有的民主懇談所形成的社會網絡起了一種自下而上的社會推動力，因而產生了鎮一級的參與式預算改革。同樣地，從社會學的意義來看，「民主懇談」已經是一種政治文化，這也是有利於參與式預算出現的有利條件，但非決定性條件。

最後，領導人的理性選擇以同樣無法解釋參與式預算的出現。雖然民主懇談在功能上有利於鄉鎮幹部與村級溝通，以利地方政府執政，但實際上從村級民主懇談走到跨村鄉鎮層級的參與式預算，也並非由鎮政府甚或市委發動的，而是宣傳部的陳奕敏在民主懇談得獎後，思考如何深化轉型與學者（李凡教授及 Z 教授）商量後所得出來的想法。我們也提到過，陳奕敏在推動過程中，經常遇到鄉鎮領導意願不高的阻力，都要靠他動用個人信任關係才能找到試點鄉鎮。鄉鎮幹部固然需要政績，但在缺乏市委清楚的承諾下，鄉鎮領導一般不願輕易進行此類具較高政治風險的改革。以民主懇談為例，溫嶺市對民主懇談所頒發的文件也是在各鄉鎮實踐的基礎上所進行的總結，一直到 2001 年才開始頒發，整個民主懇談的發展，與其說是溫嶺市、鎮黨委領導主動選擇推動，不如說是市鎮黨委積極回應基層制度創新的結果。至於對參與式預算，溫

註⑦ 同註④。

嶺市委遲至 2010 年才頒下文件，^⑧這也可證明，參與式預算同樣不能說是溫嶺市政治菁英主動選擇的結果。

從這個意義上說來，參與式預算既非由下而上，亦非由上而下推動產生，而是由陳奕敏和李凡等幾個「政治企業家」，想要藉著溫嶺民主懇談得獎後有一個繼續深化轉型的機會，所推進的一個新的民主實驗。根據與李凡的訪談，他認為當時中國的民主改革在選舉方面已經不易推進，需要從治理著手。而訪談過程中陳奕敏也認為藉著為民主懇談找到一個新的生長點來「激活」人大，才能在推進民主方面起到積極的意義。他們二人的想法才是催生「參與式預算」的關鍵，但沒有溫嶺先前的民主懇談經驗，他們的想法也很難實現！而在 Z 鎮，何包鋼教授與 Fishkin 教授也起到關鍵的催生作用，無論他們的動機為何，Z 鎮領導本來也並沒有進行參與式預算改革的想法與動力。沒有他們兩個外來「政治企業家」的推動，Z 模式的實現也是不可能的。另一個不可或缺，同樣無意中扮演著某個程度「政治企業家」角色的，是中央編譯局的地方政府創新獎，此獎提供了一個既有行政體制以外的動機，讓地方政府有體制創新的慾望，一旦獲獎可成為地方官員的政績。陳奕敏和李凡常常在推動鄉鎮改革的過程中告訴鄉鎮領導，如果做得好可以代為申請地方創新獎。實際上，X 鎮的參與式預算的確也提出了申請，雖然在第一輪中排名很高，但在決賽時未能得獎。2010 年底在 Q 鎮進行的預算編制前的民主懇談試點過程中，我們也聽到陳奕敏向 Q 鎮領導提到未來可考慮申請創新獎的說法。

伍、為何會持續：第二階段走向第三階段

照理來說，在參與式預算過程中差點出現了人走政息、人大退團及政府預算險遭駁回的現象，理應不再持續進行改革才對，可是我們看到 2009 年末 X 鎮仍然推出了預算編制前的民主懇談會、2010 年的 Q 鎮在村一級實施預算編制前的民主懇談會，參與式預算的改革在溫嶺不僅沒有停滯，甚至還繼續向前推進。這個現象又如何解釋呢？

從歷史結構的制度論觀點來看以及社會學的制度論觀點來看，參與式預算的基礎是「民主懇談」，而「民主懇談」在溫嶺已經行之有年，已經成為溫嶺政治文化的一個部分。在此種政治文化的脈絡下，「參與式預算」儼然已經是溫嶺「民主懇談」光榮傳統的一個部分，對於黨政幹部無形中已經形成一種壓力。例如 X 鎮的 ZBQ 書記對中央電視台記者坦言他不做也不行。訪談過程中 X 鎮人大代表 M 也認為，若是黨政幹部延遲參與式預算的進行，不僅人大代表會有意見，公民群眾會追著黨政幹部詢問，地方的報章媒體的報導也會形成某種壓力。也就是說，制度本身的慣性和社會對此制度的期待，已經形成了幹部不做的「政治成本」，也形成了社會的某種「期待」。此

註⑧ 溫嶺市市委至 2010 年方下發《關於開展預算初審民主懇談，加強鎮級預算審查監督的指導意見》及關於印發修訂後的《關於開展預算初審民主懇談，加強鎮級預算審查監督的指導意見》的通知，參閱「關於開展預算初審民主懇談，加強鎮級預算審查監督的指導意見」，前引文。

兩理論的解釋已經對此制度的持續提出了相當的解釋，但真正關鍵的解釋還在「理性抉擇論」。

從理性抉擇的制度主義來看，我們可以找到參與的不同片區代表如何在協商過程中達成某種利益均衡，此次讓步者期待在下次博弈中獲得補償，因而產生繼續維繫此一制度的願望。本文認為，這才是導致此一制度具有內在持續的最重要因素。我們經訪談公民代表得知，由片區提出的預算要求，雖然在人大會中表面上沒有獲得政府採納，但實際上政府不是不採納，而是分數年延遲支付，預算分配不是一年一回合的博弈，在本質上參與者都能預期是個多年的多回合談判，是有延續性的。在各方協商提案並排序的過程中，某方今年的提案也許被排在序列後面，但是他們可以期待政府在來年可以編預算去逐步實踐今年被排除的提案，或是透過其他預算項目名義來進行支付。這樣的多回合的博弈就改變了博弈各方的計算，使得各方不必在當年的預算形成一種不可妥協的零和賽局。透過訪談我們得知鄉鎮政府的確能夠執行他們承諾被延後的提案，包括 X 鎮某片要求的水庫修建、校舍擴建工程、長麻路整修等，的確默默地在各議案提出而未被納入的次年起開始得到預算支付。這樣的安排不僅對博弈的各片區代表有利，對鄉鎮的統治集團來講也有優點：第一、這樣的預算安排是透過民衆代表相互妥協而達成的，其結果基層民衆更能理解，也更有合法性。不僅如此，政府還發現民衆對於政府更為體諒，譬如鎮政府如果把必要的接待費公開，民衆代表竟然沒有人質疑和要求刪減；第二、大家在公開協調的過程中，比較不會提出太過自私的想法，這種各方的自我節制並非來自於自上而下的壓力，而是來自於博弈各方（各片區與各村代表）爲了自己的利益，以及在博弈過程中的聲譽（reputation）^⑩而形成的相互節制，這樣增加了可治理性（governability）；第三、對鄉鎮政府而言，預算公開後也較易執行，政策阻力會大大減小，例如有一年 X 鎮政府汽車預算編列 80 萬，人大覺得應該減，政府也願意減，預算刪減後可以做其他建設，這樣民衆對於其他建設的意見就小了。而且經過此一過程，政府各單位往後在編預算會時會更加謹慎。簡單地說，由於各片產生了多回合博弈的期待，因此願意妥協，經妥協的預算因此具有正當性，但此正當性的前提建立在此制度必須不斷地進行下去。

陸、結 論

本文認為溫嶺鄉鎮人大的參與式預算改革，其發生無法僅從原有的村級民主懇談制度推演出，鄉鎮人大制度內部也無從找到促發的內在動力。從行為者的動機而言，其出現既非是由上而下地由統治的政治菁英預先安排而產生，亦非是由下而上地由社會力量推動施壓而出現。本文發現，像市委宣傳部陳奕敏科長及其諮詢的外部學者

註 ⑩ 如果任何一方挑戰了政府來年補貼前年讓步者的作法，那麼未來該方所爭取的項目將無法獲得包括鎮政府在內的其他各方之支持。因此此種聲譽實際上關切到自身未來的利益。

們，扮演了本文所謂「政治企業家」的角色，因為想要在溫嶺推動具有民主意義的改革，努力整合資源並掌握機會，並在溫嶺豐厚的「民主懇談」的制度基礎和政治文化環境下，才能使這個深具民主意涵的「人大參與式預算」改革出現。其次，此一制度在實踐過程中遭遇了好幾個危機，照中國一般的政治改革經驗而言，應該是會被停止的，但是由於制度本身的實踐使得這個過程成了基層各片區進行利益分配的一場博弈，由於多回合博弈的本質，彼此產生了妥協，而鎮政府領導也從此一過程得到好處，使其預算安排和執行更具正當性和有效性。如此，參與式預算雖然一開始的出現帶有非必然性，但是一旦獲得實行後，已經形成了某種各方利益的新均衡點，此種制度因此獲得了內在可持續的一種動力，就算是沒有太強動機的鄉鎮領導，也不能不繼續執行此一能讓民衆參與公共預算、具有高度民主意涵的制度。

但本文也要指出，參與式預算在其民主性方面仍是有限的，這表現在以下幾個方面：第一、預算的重大議程設定，仍由黨政領導幹部安排，並不開放民衆參與，截至目前也沒有民衆對預算的大結構安排提出質疑的。第二、預算細目仍不夠明細，在 X 鎮和 Q 鎮的片區或村代表都提出類似的要求，希望審預算前能夠發布更詳細的預算草案，並且希望能更早發下來（有的認為至少應該一週，目前往往只有兩三天，內容只有一頁）。這種反應說明此種制度已有其內在動力，制度的實踐會繼續要求本身的完善，如此可預見制度演變的方向，將會要求提供越來越透明的資訊，活動時間會越長，參與的層面會越廣，審議品質會加深。第三、以 2009 年 X 鎮人大參與式預算的實踐經驗為例，對於各代表團及民衆代表提出來的意見，其回應機制表面上是人大主席團，但最後的實質定案仍是由黨委書記主導的黨政聯席會議對預算做最終的調整修改，以回應參與各方的意見。

從理論的角度回顧三種制度論來談，本文認為三種制度理論不見得是互斥的，制度創發後產生博弈，博弈後產生路徑依賴也產生新的社會網絡，並回頭形成了當地的政治文化，形成某種社會符號的意義，這些都會對往後的制度變遷產生影響。由於此一制度本身的發生有其偶然性，因此此一制度所涵蓋的範圍有限，但是制度一旦產生後，就產生了歷史制度論所提出之自我強化的機制，此制度的自我強化機制是建立在參與博弈的各方為了自己利益計算之理性基礎上，且此一博弈可以達到參與各方的多贏效果，因此此制度的實行可產生自我強化的機制，並可預期將對未來的制度變遷產生路徑依賴的效果。

簡單地說，如果將「參與式預算」「為何會發生」作為被解釋項，則「歷史制度論」與「社會學制度論」僅能部分解釋（有利於其發生，卻不必然導致其發生），而理性抉擇論則可說根本無關，本文認為「政治企業家」的角色應該說起了關鍵性的作用。如果將「為何會持續」當作被解釋項，則「歷史結構論」、「社會學制度論」都能起到充分解釋作用，但最關鍵的還是「理性抉擇論」。表 2 說明了各個理論取向的解釋作用。

表 2 參與式預算與理論解釋

解釋理論 \ 被解釋項	歷史結構制度論	社會學制度論	理性抉擇制度論	政治企業家
為何會發生	△	△	×	✓
為何會持續	✓	✓	✓	

✓：可以解釋 △：部分解釋 ×：無法解釋

資料來源：作者自行整理。

最後，此案例對於研究中國民主化也有一定的啟發意義。本文對溫嶺鄉鎮人大參與式預算的研究，一方面顯示在今日中國的基層政治中，地方的政治菁英和地方的社會，仍相對缺乏主動產生具民主參與意涵的制度創新動力。這呼應了一些學者對於當今中國民主化缺乏內在動力的觀察。然而，一旦民主的制度產生了，要說現在中國的社會沒有實踐民主的條件，則又未必！對參與式預算案例的研究顯示，重要的是各方，尤其是包括政府一方在內，能夠在民主參與的賽局博弈中找到能夠多贏的均衡，且此均衡點不威脅任何一方（尤其是政府一方）的根本利益，那麼此種民主參與的治理制度創新，將完全可以在現在的中國政治環境中取得內在持續的動力。中國目前並沒有在選舉的競爭上或者權力的制衡上產生具有意義的新制度變遷。相對地，在治理機制方面卻出現種類繁多、層級不一的各色改革，再加上「地方政府創新獎」的鼓勵，這方面的制度變遷可說目不暇給。然而，這些改革中具有民主或政治性質的案例，多大程度可說標示著中國走向民主的可能呢？這也是本文的標題「由治理改革中走向民主」所關懷的問題意識。本文認為，本案出現的政治參與，可能還談不上一種民主化，因為目前雖然「民衆代表」允許一般人民自由報名參與，但參與的場域、意見匯聚的機制、議題的設定、最後的裁決權力，基本上都還掌握在統治菁英手裡；然而，另一方面，此一參與式預算的制度實施後，各村片對預算的確起到了實質參與的作用，對於鄉鎮一級統治菁英在預算分配上的決策也起到一定程度的牽制作用，預算必須透明也能發揮監督的功能，最重要的是，這項制度一旦啟動，便很難被鄉鎮統治菁英恣意停止運作。此外，在 Q 鎮的新試點中可發現，隨著參與式預算開始為溫嶺社會熟悉之後，制度的動力開始向下延伸，對預算資訊公開之程度和時程提早要求開始提高，基層社會開始被制度捲入，公共預算的訊息也開始散佈，討論開始擴大。這樣一種治理的改革，雖然不像選舉會導致社會與民衆圍繞政治競爭而進行政治結社，但卻也能導致社會與民衆圍繞地方公共議題進行討論而產生另一種政治動員。在沒有顯著政治競爭的中國地方政治中，基層社會開始參與公共預算或公共治理，固然可以提高地方統治的正當性與有效性，但同時也可以透過這個過程形成地方社會公共性格的逐漸成熟，公民文化的培養，以及間接地對地方政治權力的某種牽制。溫嶺人大參與式預算的改革，雖然其發生具有一定偶然性，但其後續的民主意涵卻不應忽視。

* * *

（收件：99 年 8 月 25 日，修正：99 年 11 月 16 日，接受：100 年 1 月 17 日）

From Governance Reform to Democratic Reform? — A Case Study of the Participatory Budget Reform at the People's Congress of Wenling Township of Zhejiang Province in China

Szu-chien Hsu

Assistant Research Fellow
Institute of Political Science, Academia Sinica

Chien-chung Wu

Ph. D. Candidate, Graduate Institute of Political Science
National Taiwan Normal University

Abstract

There are many new models of public governance emerged in recent years in China. One of the cases with democratic implications that have received most attention is the “participatory budget reform” in Wenling, Zhejiang. This paper intends to respond to a larger theoretical question by examining this case. The larger question is: How is any reform with democratic implications possible under current circumstances in China? What are the conditions that contribute to such reform, and where do the dynamisms that create such reform come from?

This paper applies three schools of institutionalism to examine the case (historical, sociological, and rational institutionalism). This paper finds that all three institutionalisms are applicable in explaining how the institution of “participatory budget reform” evolves once it was established. However, they all appear to be insufficient in explaining how the institution emerged from the very beginning. The paper finds that a group of “political entrepreneurs”

played important roles in making possible the emergence of this institution. They mobilize political resources and explore possibility under the constraints of existing political institutions.

However, once the institution has taken place, the institution allows various social groups and villages to form a “game” so that they can bargain among themselves to seek a balance of their multiple interests. Once the equilibrium is reached within such a game, the institution can obtain an internal balance, and the institution becomes no longer a temporary reform.

Keywords: institutionalism; public governance; participatory budget reform;
political entrepreneur

參考文獻

- 「哈市參與式預算實驗創造獨特的哈爾濱模式」，大連日報，2009年6月4日，
<http://www.hellonavi.com/news/ShowNews.php?PHPSESSID=&id=189238>。
- 「關於開展預算初審民主懇談，加強鎮級預算審查監督的指導意見」，世界與中國研究所，2010年7月19日，<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=3147>。
- 牛美麗，「預算民主懇談：民主治理的挑戰與機遇—新河預算民主懇談案例研究」，華中師範大學學報（武漢），第1期（2007年），頁19~25。
- ____、馬駿，「預算民主：離我們有多遠？—溫嶺預算民主懇談案例研究」，馬駿、林尚立主編，國家治理與公共預算（上海：中國財政經濟出版社，2007年），頁67~76。
- 王晉，「河南焦作探路『陽光財政』，讓百姓參與預算全過程」，中國經濟網，2009年12月21日，http://big5.ce.cn/gate/big5/district.ce.cn/zg/200912/21/t20091221_20661530.shtml。
- 王逸帥、荀燕楠，「國外參與式預算改革的優化模式與制度邏輯」，人文雜誌（上海），第3期（2009年），頁83~89。
- 王躍生，新制度主義（臺北：揚智出版社，1997年）。
- 王迅，「民主改革的新路徑：專訪世界與中國研究所所長李凡」，亞洲週刊（香港），第23卷第14期（2009年4月），頁38。
- 何包鋼，協商民主：理論、方法與實踐（北京：中國社會科學出版社，2008年）。
- 何俊志，「民主工具的開發與執政能力的提升—解讀溫嶺民主懇談會的一種新視角」，公共管理學報（上海），第4卷第2期（2007年），頁102~109。
- 何培根、林應榮，「引入民主懇談機制強化預算監督效果—關於實施預算民主懇談的幾點思考」，人大研究（蘭州），第3期（2009年），頁17~19。
- 余遜達，「民主治理是最廣泛的民主實驗」，浙江社會科學（浙江），第1期（2003年），頁28~31。
- 李凡，「中國地方政府公共預算改革的試驗和成功」，甘肅行政學院學報（甘肅），第3期（2007年），頁9~12。
- ____，「中國政治體制改革的途徑分析」，領導文萃（北京），第3期（2003年），頁16~20。
- ____，中國民主的前言探索（北京：世界與中國研究所，2008年）。
- ____，中國基層民主發展報告（2002）（北京：東方出版社，2001年）。
- ____，中國基層民主發展報告（2003）（北京：法律出版社，2004年）。
- ____，中國基層民主發展報告（2004-2007）（北京：知識產權出版社，2005-2007年）。
- ____，中國基層民主發展報告（2009）（北京：華文出版社，2009年）。
- ____，溫嶺試驗與中國地方政府公共預算改革（北京：知識產權出版社，2009年）。

年)。

——，**解讀中國民主**（北京：世界與中國研究所，2009 年）。

周梅燕，「公共預算啓動中國鄉鎮人大的制度改革－以溫嶺新河人大預算民主懇談為例」，**公共管理學報**（上海），第 4 卷第 2 期（2007 年），頁 96~101。

周揚，「上海閩行區人大組織財政預算聽證會開國內先河」，**世界與中國研究所**，2008 年 12 月 12 日，<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2385>。

房寧，「30 年中國政治發展回顧與展望」，**改革開放 30 年**（北京），第 11 期（2008 年），頁 44~49。

邱炯，「哈爾濱：公共預算建設 預算居民參與」，**人民日報**，2007 年 9 月 3 日，<http://house.people.com.cn/BIG5/98386/620> 4904.html。

郎友興，「協商民主與預算改革」，**浙江人大**（浙江），第 4 期（2009 年），頁 34~35。

徐斯勤，「新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察」，**政治學報**，第 32 期（2001 年 12 月），頁 95~169。

徐斯儉、吳建忠，「基層預算中的民主赤字：臺灣三個鄉鎮案例研究」，發表於 2008 年臺灣政治學年會暨學術研討會（南投：國立暨南大學公共行政與政策學系，2008 年 11 月 22 日）。

馬耀明，「由民作主的生動實驗－訪中共台州市委書記張鴻銘」，**今日浙江**（浙江），第 16 期（2007 年），頁 54~56。

張小勁，「民主建設發展的重要嘗試：溫嶺民主懇談會所引發的思考」，**浙江社會科學**（浙江），第 1 期（2003 年），頁 21~25。

張學明，「深化公共預算改革 增強預算監督效果－關於浙江省溫嶺市參與式預算的實踐與思考」，**人大制度研究**（蘭州），第 11 期（2008 年），頁 19~22。

陳奕敏，「參與式預算的溫嶺模式」，**今日中國論壇：改革視窗**（上海），第 5 期（2008 年），頁 95。

陳家剛，「參與式預算的理論與實踐」，**經濟社會體制比較**（北京），第 2 期（2007 年），頁 52~57。

陳勝勇，「協商民主理論與中國」，**浙江社會科學**（浙江），第 1 期（2005 年），頁 28~32。

彭天宇、吳建忠，「2010 年溫嶺鎮實事工程和預算編制民主懇談會過程觀察」，**世界與中國研究所**，2010 年 2 月 9 日，<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2948>。

景耀進，「行政民主：意義與侷限－溫嶺民主懇談會的啓示」，**浙江社會科學**（浙江），第 1 期（2003 年），頁 25~28。

黃曉梅，「寧海縣實事工程代表票決制全面推開」，**世界與中國研究所**，2010 年 1 月 21 日，<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2897>。

楊子云，「公民社會推動參與式預算改革」，**中國改革**（北京），第 7 期（2009 年），頁 55~57。

- 褚松燕，「民主懇談：政府創新的維度與限度」，甘肅行政學報（甘肅），第 3 期（2007 年），頁 21~25。
- 劉瑞華譯，Douglass North 著，制度，制度變遷與經濟成就（臺北：時報文化出版社，1994 年）。
- 慕毅飛、陳奕敏編，民主懇談：溫嶺人的創造（北京：中央編譯出版社，2005 年）。
- 蔡定劍，「如何推進公共預算改革？—上海閩行區等地的作法」，世界與中國研究所，2010 年 3 月 4 日，<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2990>。
- 鄧聿文，「以制度避免『預算民主懇談』人走政息」，中國青年報，2007 年 4 月 13 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/comments/2007-04/13/content_5969441.htm。
- 羅艾華，「廣州網曬政府預算引關注—陽光預算如何走向常態」，人民日報，2009 年 11 月 2 日，<http://www.zzdjw.com/BIG5/165246/10303210.html>。
- 蘇文，「無錫居民全程參與政府項目工程立項、預算與實施」，人民日報，2006 年 4 月 11 日，<http://npc.people.com.cn/BIG5/15037/4287376.html>。
- Bruce, Iain, *The Porto Alegre Alternative: Direct Democracy in Action* (London, Ann Arbor, MI: Pluto Press, 2004) .
- Frohlich, Norman, *Modern Political Economy* (NJ: Prentice-Hall, 1978) .
- Hall, Peter and Rosemary Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44, No. 5 (December 1996), pp. 936~957.
- Hsu, S. Philip, "In Search of Public Accountability: The 'Wenling Model' in China," *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 68, No. 1 (March 2009), pp. 40~50.
- Immergut, Ellen M., "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics & Society*, Vol. 26, No. 1 (March 1998), pp. 5~34.
- Levi, Margaret, "The Economic Turn in Comparative Politics," *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 6-7 (August 2000), pp. 822~844.
- Mahoney, James, "Path Dependence in Historical Sociology," *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4 (August 2000), pp. 508~509.
- March, James G. and Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (September 1984), pp. 734~749.
- North, Douglass, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990) .
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Group* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971) .
- Pontusson, Jonas, "From Comparative Public Policy to Political Economy, Putting Political Institutions in Their Place and Taking Interests Seriously," *Comparative Political Studies*, Vol. 28, No. 1 (April 1995), pp. 117~147.

Simon, Herbert A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations* (NY: The Free Press, 1997).

Thelen, Kathleen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, No. 1 (January 1999), pp. 369~404.